

ローカル・ガバナンスを担う地域人材育成

都市自治体調査を踏まえて

初 谷 勇

はじめに

- 1 都市内分権（地域分権）
- 2 地域市民塾
- 3 「都市自治体の都市内分権（地域分権）と地域人材育成に関する調査」
- 4 小括

おわりに

はじめに

1993年の国会決議に端を発した平成の地方分権改革20年の取り組みにより、地方自治体の国に対する団体自治の確保は一定の成果を見た。税源移譲など財政の自主自立を高める一層の改革がなお求められる一方、今日、より大きな関心が寄せられ、全国で数多の実践が試みられているのは、基礎自治体重視の趨勢のなかでの住民自治確立に向けた具体的な地域自治の制度設計と運用である。

2000年以降、欧米先進諸国の後を追って進められてきた政府セクターのNPM（ニュー・パブリック・マネジメント）に基づく改革は、地方においても個々の自治体が、「旧い官治」（OPA：オールド・パブリック・アドミニストレーション）の単独主体であることを排し、「地域共治（ローカル・ガバナンス）」を標榜し、民間の多様な主体をネットワーク化して協働のパートナーに、また自治体自らをコーディネーター（舵取り役）として位置付け、政策展開を図ることを後押ししてきた。

NPMに基づく改革や政策の行き過ぎた面に対する反省も踏まえ、NPMを継ぐものとして提唱されたNPS（ニュー・パブリック・サービス）¹⁾においては、住民は、「見識ある市民」であるだけでなく、公共サービスの計画、執行、評価の過程に参画し、自らが分担できる役割を能動的に見出して実践する積極性を期待されている。

そうした役割期待に応える官民のセクターにまたがる地域（公共）人材については、その専門性・職業性から①広範な市民層（潜在的地域人材）、②多様な市民活動主体（非職業的）、③職業専門人（NPO・NGOスタッフ、自治体職員等）、④高度職業専門人の4種に区

1) Denhardt & Denhardt [2000] 参照。

分する考え方もなされている。地域人材育成については、③や④の人材育成開発につながるシステムづくりが、関西でも先導的な取り組みとして重ねられている²⁾。ただ、近年、地域社会において自治会など地縁組織はもとより子ども会など様々な属性別組織の加入率低下や弱体化が昂進する中で、筆者は、かねてより、①や②のような「職業人ではない地域公共人材の育成」を担うシステムを実効性あるものとして地域社会がいかに標準装備することができかが、ますます重要になってきていると指摘してきた。社会活動として地域人材に係る自治体職員研修や連合自治会の役員向け研修、さらに新しい公共支援事業による地域市民塾の開催運営などの機会を重ねるにつれ、その必要性をさらに確信する。

本論では、そうした問題意識の下に筆者が進めている調査研究(「ローカル・ガバナンスを担う人材育成におけるケースメソッドの有効活用に関する研究」)³⁾の一環で行った都市自治体に対するアンケート調査の結果を紹介し、表題の「ローカル・ガバナンスを担う地域人材育成」に関する都市自治体の現状と課題について整理、考察することとしたい。

1 都市内分権(地域分権)

1.1 都市内分権(地域分権)の意味

都市内分権については、「基礎的自治体である市町村の区域をさらに分割し、そこに何らかの行政の支所をおくと同時に、それに付帯するようにして当該区域の住民を代表する住民参加組織を設置するような仕組み」と定義する例⁴⁾や、より住民参加組織の民主的正統性に着目して「基礎自治体である市区町村の区域を分割し、その分割した区域に住所を有するすべての住民を基本的構成員として成立し、そこに当該区域住民の総意に基づく代表機関と区の行政事務所を設置して、区的意思を基礎自治体に反映させるとともに区の課題を自己決定・自己管理・自己運営する法制度を伴う仕組み」とする例もある⁵⁾。

いずれの定義においても、自治体の本庁から、①その支所への権限等の移譲と②住民参加組織(地域自治組織)への分権(何らかの権限の付与)とを相互に関連づけて行うことが予定されている点が共通しており、分権を受けた支所と住民参加組織は、住民のために並立して相互に実りある関係を築くことが期待されている。本論では①を「行政内分権」、②を「地域自治組織への分権」というものとし、両者を含む意味として「都市内分権」を用い、都市内分権の別称として「地域分権」を用いる。

2) 龍谷大学地域人材・公共政策開発システムオープン・リサーチ・センター(LORC)[2008a]、同[2008b]参照。セクター横断的な地域公共人材の育成を行う組織として一般財団法人地域公共人材開発機構(COLPU)が設立されている。

3) 大阪商業大学平成26-27年度研究奨励助成を受けて実施している。市民・住民が地域の公共的意思決定に参画し、公共サービスの提供に協働する上で直面する課題を解決する能力を開発・育成できるようなケースメソッドの有効活用について実践的に検討する。

4) 名和田[2002]、なお、名和田[1998]参照。

5) 石平[2010]

1.2 都市内分権（地域分権）の方向性

全国の自治体における都市内分権（地域分権）〔以下、「都市内分権」と略記する〕の実態については、これまで複数の機関により行われたアンケート調査結果⁶⁾から、各調査時点での概況を知ることができるが、いずれも単発の調査であり、全自治体の動向を悉皆的かつ経年的に捉えた調査ではないため、都市内分権の全国的な推移や動態などを正確に把握することは容易ではない。

都市内分権の取り組みは、具体的には各自治体固有の政策や制度として多様に発現する。そのアイデアは、市民起点によりボトムアップで政策過程に上るというよりも、首長が選挙時のマニフェストなどに掲げ、当選、就任後にみずからの看板政策としてトップダウンで具体化を図ろうとする例も見受けられる。そうした場合、当該自治体の政策として公式に採択されるまでの間には、推進を企図する首長とそれに反発抵抗する議会等の政治的葛藤のテーマとして大きく浮上する例なども見られる。

また政策として採択、決定されたとしても、自治体が具体化を図る過程では、都市内分権の再定義（特に地域への権限分与の意味や根拠づけ）、対象範囲や区域の画定、分権対象組織の設定・整備・運用（民主的正統性の有無や組織編成、拠点整備等）、制度運営に要する財源の確保、地域に配分する資源（財源、施設等）の単位や方法等をめぐり、既存の住民団体や地域の一般住民との間で、調整や普及、定着のための膨大な事務作業を伴う。

大阪圏で複数の自治体の都市内分権の取り組みに参加した筆者の経験からも、政策としての都市内分権は、特に国民の多くが居住する人口規模の大きな都市自治体においては、住民生活に少なからぬ影響を及ぼすことから、そのより良いあり方、進め方を解明し提言することは、理論的にも実務的にも重要な課題であると考えられる⁷⁾。

2 地域市民塾

2.1 地域市民塾の意味

「地域市民塾」とは、筆者の考案した用語であり、「従来の市民大学のうち、社会や地域への貢献、リーダー養成を主目的とし、カリキュラムにおいても演習、社会活動実践などで能動的かつ広域的な学習を重視しているもの」をいう。受動的な学習志向の市民大学から、能動的な地域還元志向の強い地域市民塾への改革の動きが進んでおり、近年ではさらに、こうした地域市民塾の中に、自治体のPPP（パブリック・プライベート・パートナーシップ；官民協働（あるいはその中の地域協働））と密接にリンクし、地域協働事業に求められる

6) 財団法人地域活性化センター〔2011〕、柏原誠・西村茂・自治体問題研究所編〔2012〕、公益財団法人日本都市センター〔2014〕等参照。地域自治組織の形態について参考となるものとして、総務省地域力創造グループ地域振興室〔2014〕参照。

7) 筆者はこれまで、都市内分権（地域分権）に対する理論的・実務的な問題関心から、①「ローカル・ガバナンス（地域共治）と自治体の空間管理」の観点に基づく分析と事例研究（初谷〔2012〕第6章。左に基づく講義録として初谷〔2013a〕）②自治体協働政策との関係分析と事例研究（初谷〔2013b〕）③都市内分権（地域分権）の制度設計と行程選択に係る分析枠組みの提示と同枠組みを用いた複数事例の比較分析（初谷〔2014b〕）などを公表している。

知識やスキルの習得を重視したカリキュラムを備え、修了後は、修了者に対しそれらの地域協働事業への参画を促し、奨励するなど、自治体経営改革や行財政改革プログラムに積極的に連動させている事例が見られる⁸⁾。

2.2 地域市民塾の方向性

筆者は先に、こうした地域人材育成の仕組み、システムの整備について、地域市民塾を取り上げて、その方向性を整理した。そこでは、第一に「受講生のニーズ」のとらえ方として、①地域人材の育成や拡充は、地域の現状に強い危機感を抱き、地域共治による再生の必要性を意識している市民の内発的要請でもある。②職業型だけではなく、非職業型の地域人材の育成が大きな課題である。という2点を指摘した。

また、そうしたニーズに応えるため、第二に「地域市民塾のシステム」のあり方として、③運営への市民参画と修了後の学習成果の活用の両面において、地域共治への寄与を明確に意識したシステムを整備する必要がある。④学習内容は、地域人材の「多層性」に着目し、リーダー養成だけでなく、リーダー・フォロアーいずれを志向する者にも選択可能な実践的なものにすることが必要である。その際、リーダー等の新陳代謝と役割交代のルールなどの組織規範を内部化する方法の学習(実習)も不可欠である。⑤地域人材の活用場・機会として、対象地域、政策領域、公益志向性の程度(共益活動も積極的に評価、許容)など「多様性」を確保する。⑥市民塾の運営コストは、地域共治による広義の受益者が負担する仕組みが必要である。受益者とは、たんに受講者だけではなく、受講者の修了後の地域活動によりニーズを充たされるサービス需要者や、地域人材のPPPへの参画を得ることのできる自治体も含まれる。という諸点を指摘した⁹⁾。

地域社会において地域市民塾の果たす役割を、以上の諸点も踏まえて図示した(図1)¹⁰⁾。

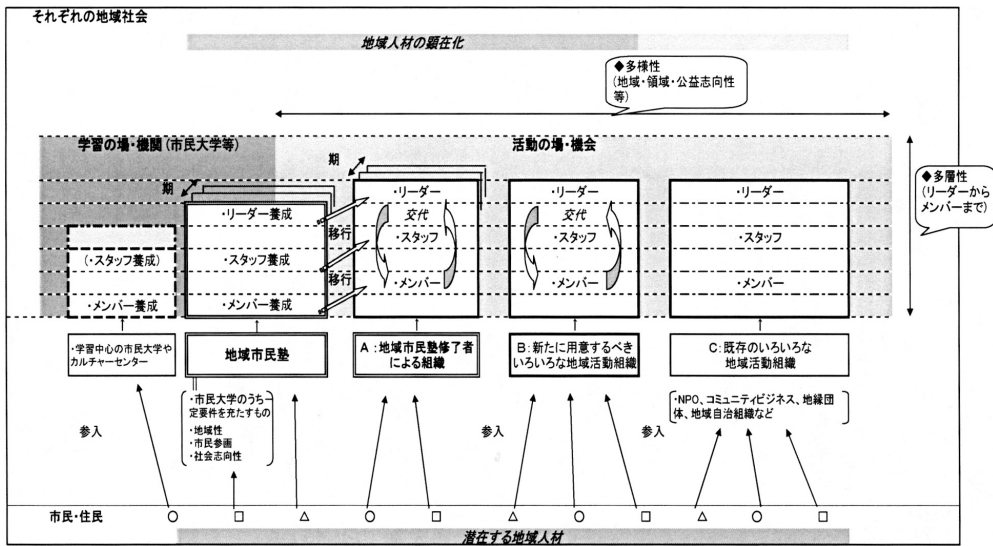
同図では、潜在する地域人材が参入することが見込まれる組織をA～Cに分けて例示している。地域市民塾の修了者の活動の場・機会としては、「A:地域市民塾修了者による組織」、「B:新たに用意するべきいろいろな地域活動組織」、「C:既存のいろいろな地域活動組織」に分けて考えることができる。全国の地域市民塾について事例を調査してみると、多くの地域市民塾では修了者等によりAが設置され、修了者はAで交流を持続させながら、様々なCに参入することが期待されている。Cが必ずしも受け皿とならない場合には、修了者等がみずからBを設立する例もあるが、活動の場や機会を得られずに修了者が待機状態で累積する例もある。

自治体が都市内分権政策を採用した場合、行政内分権を伴う類型を選択した場合であれば、支所等が地域で展開するPPP(特に地域協働)において、また、地域自治組織への分権を伴う類型を選択した場合であれば、市(区)の本庁や支所等と地域自治組織の間で展開されるPPPにおいて、活動する地域人材に対する大きな需要が発生するが、それに適確に整合する地域人材を持続的に育成、供給していけるか否かが地域市民塾の重要な役割になると考えられる。

8) 初谷[2012] 第7章。東京都杉並区、江戸川区、川崎市、三鷹市の事例研究を含む。

9) 同上、212～219頁。

10) 初出:初谷[2013a] 97頁。



（注）筆者作成。

図1 地域社会における地域市民塾の役割

3 「都市自治体の都市内分権（地域分権）と地域人材育成に関する調査」

「はじめに」で述べたように、「ローカル・ガバナンスを担う人材育成」に係る筆者の調査研究の一環として、都市自治体に対するアンケート調査を実施した。以下、その調査の概要と、本論の論題に関わる範囲で調査結果の要点を紹介する。

3.1 調査の概要

(1) 目的

2014年度末、全国の政令指定都市、中核市、特例市、東京都特別区を対象に「都市自治体の都市内分権（地域分権）と地域人材育成に関する調査」（アンケート調査）を実施した。調査は、「第1部 都市内分権（地域分権）の実施状況」および、「第2部 人材育成等に関する取り組み状況」について、都市自治体担当者の見解等を聴くものである。

第1部と第2部は、それぞれ単独でも各テーマについての都市自治体の現状把握に資するよう設問を構成している。加えて、今日、都市内分権は、全国の自治体にとってローカル・ガバナンスの一つの「場」あるいは「形態（方法）」として、まずその採否が、そして採用とした場合には類型の選択が、さらにはその類型に到達する上での行程管理が問われる具体的な政策の一つでもある。そこで、第1部と第2部を、いわば地域人材の需要と供給に対応するものとして、関連付けて考察する意義がある。つまり、都市内分権に関わる制度設計、組織設立、活動展開を図る上で不可欠な「都市内分権の担い手となる地域人材」を、いかにして行政と地域双方において継続的に育成し、地域自治、都市内分権にかかわる職務や活動に積極的に参画・関与を促していくか、そのためにはどのような人材育成の仕組み（研

修や地域市民塾を含む)が必要であり有効であるのかについて、第1部と第2部の設問を合わせて回答をする中で、回答者が抱いた意見も収集するなど、筆者の調査研究を進める上で有益な示唆を得ることを目的として実施した。

(2) 調査対象

全国の全ての政令指定都市、中核市、特例市、東京都特別区 (2014年4月現在) 126団体を対象とした。

(3) 調査方法

アンケート質問紙の郵送法による。なお、電子メールによる回収を併用し、希望する団体には、調査票の電子データをメールで返信できるようにした。送付先は、自治体のウェブサイトについて組織の事務分掌を確認の上、地域自治、コミュニティ施策を直接所管する部署ないし政策企画担当部署である。質問紙には「本調査で用いる用語について」を付し、「都市内分権 (地域分権)」、「地域自治組織」、「地域人材」、「地域市民塾」、「ケースメソッド」の五つの用語の解説を付した。

(4) 調査期間

今回の調査には、2013 (平成25) ~ 2015 (平成27) 年度の3年間について年度別の状況 (25, 26年度は実績、27年度は予算ベース) の回答を求める設問 (地域課題に関するもの) (Q2-15) もあり、直近の情報を把握するため、2014年度末現在での回答を求めた¹¹⁾。

(5) 有効回答数

有効回答数は、合計98団体 (回答率77.8%) である¹²⁾。都市規模・団体の種別でみた内訳は、政令指定都市: 16 (16.3%)、中核市: 34 (34.7%)、特例市: 31 (31.6%)、東京特別区: 17 (17.3%) である。

(6) 調査項目

フェース項目として自治体の名称、回答者の所属部署の名称のほか、「はじめに」として自治体の概要 (人口、世帯数、面積、都市分類、(1)都市内分権、(2)地縁型住民自治組織、(3)テーマ型市民活動組織、(4)職員研修、(5)市 (区) 民の生涯学習振興に関する施策を所管する部課名とその設置年度) を問うた。調査表本編は前述のとおり2部構成とし、第一に、都市内分権 (地域分権) の取り組みの現状を把握すること (→第1部)、第二に、地域人材育成について、地域市民塾の取り組みの現状を把握すること (→第2部) を目的としている。

11) なお、2015年4月には統一地方選挙が実施されたこと、新年度の各団体の人事異動による担当者の変更、設問内容の部局横断性 (いずれの団体においても一部課のみで回答できない) 等の事情により、当初設定した回答期限近くには、多くの団体から「回答する意向はあるが、設問内容の所管が複数部局にまたがることから、調査票を庁内関係課へ回付、配布して回答期間を与えたのち集約する必要があり、回答期限を延長されたい」旨の要請が寄せられた。調査対象を都市自治体に絞ったことから、これらの要請に応えた結果、回答意向を確認した上で回答を待った全団体から回答を回収し終えたのは8月になった。

12) 参考文献に示したような総務省あるいは地方自治関係の全国組織・団体によるアンケート調査でもなく、一研究者の個人研究に対し、都市自治体の約8割から回答を頂いたことは、本テーマへの関心の高まりを改めて実感させられるものであり、回答にご協力を頂いたすべての団体に感謝申し上げたい。

表1 「都市自治体の都市内分権（地域分権）と地域人材育成に関する調査」調査項目

目次		問番号	設問	回答形式
第1部	都市内分権（地域分権）			
1	都市内分権（地域分権）全般について	1-1	都市内分権の実施、(1)実施年度、(2)実施予定年度	単一＋記述
		1-2	都市内分権の定義	自由記述（文字）
		1-3	都市内分権のすがたについて	単一＋記述（文字）
		1-4	問1-3のような都市内分権を探っている理由	自由記述（文字）
		1-5	都市内分権を根拠づけている(1)条例、(2)規則、(3)要綱、(4)行政計画の名称	複数＋記述（文字）
2	行政内分権について	1-6	行政内分権を行っている目的	複数＋記述（文字）
		1-7	行政内分権を行っている支所等の範囲	単一＋記述（文字）
		1-8	支所等の数(平成26年度末現在)	数量
3	地域自治組織への分権について	1-9	「地域自治組織への分権」を行っている目的	複数＋記述（文字）
		1-10	地域自治組織の範囲(地域)：(1)小学校区より小さい集落単位、(2)小学校区単位、(3)中学校区単位、(4)旧町村単位、(5)行政区、(6)その他の単位	複数＋記述（文字）
		1-11	問1-10で選択したにおける地域自治組織の設置組織数(平成26年度末現在)	複数＋数量
		1-12	自治組織を構成する団体や個人の1組織あたりの、最少および最多の数	数量
		1-13	地域自治組織への権限	単一＋記述（文字）
		1-14	地域自治組織の運営を担う機関の名称	記述（文字）
		1-15	問1-10で回答した範囲ごとの、地域自治組織の運営を担う機関の①委員の人数、②任期(年)および任期制限の有無、任期制限の期数、③選任方法	複数＋数量＋記述（文字）
		1-16	地域自治組織の部会や委員会の設置の有無、および部会・委員会名、設置数	単一＋記述（文字）＋数量
		1-17	地域自治組織の事務局体制	単一＋記述（文字）
		1-18	地域自治組織の責任者	複数＋記述（文字）
		1-19	地域自治組織の「会計担当者」	複数＋記述（文字）
		1-20	地域自治組織の会計に、専門家の助言を得られる支援の実施	単一
		1-21	組織役員や構成メンバーのみを対象とした研修の有無	単一
		1-22	地域組織役員や構成メンバーのみを対象とした研修のテーマや内容	複数＋記述（文字）
4	地域担当職員について	1-23	地域自治組織と市(区)の協働・連携等を担う窓口となる職員として、「地域担当職員」等制度を設けているか	単一
		1-24	問1-23の地域担当職員の配置状況	単一＋記述（文字）
		1-25	問1-23の地域担当職員の総配置数および(1)部局長級、(2)次長級、(3)課長級、(4)課長代理級、(5)係長級、(6)主事級、(7)その他階級別の内訳	数量
		1-26	地域担当職員に配属される職員	複数＋記述（文字）
		1-27	問1-26で再任用職員と選択した市(区)について、現在、地域担当職員として勤務中の再任用職員の退職時の職階(職位)	複数
		1-28	地域担当職員の住所要件の定め	単一＋記述（文字）
		1-29	地域担当職員の職務としての役割	単一＋記述（文字）
		1-30	地域担当職員のみを対象とした職員研修の実施	単一
		1-31	地域自治組織に対する研修のテーマや内容	複数＋記述（文字）
		1-32	地域担当職員に特に求められる能力	複数
第2部	地域市民塾			
1	地域市民塾全般について	2-1	地域市民塾に該当する市民大学や市民向けの講座の有無、および開設年度	単一＋数量
		2-2	地域市民塾の設置主体および運営主体	単一＋記述（文字）
2	地域市民塾の意思決定機関について	2-3	地域市民塾の、理事会や運営委員会などの意思決定機関の有無、および名称	単一＋記述（文字）
		2-4	意思決定機関の代表者	単一＋記述（文字）
		2-5	意思決定機関の構成員(委員等)の任期	単一＋数量
		2-6	意思決定機関の構成員の総数	数量
3	地域市民塾のカリキュラム企画組織について	2-7	企画委員会などのカリキュラム企画組織の有無、および名称	単一＋記述（文字）
		2-8	カリキュラム企画組織の代表者	単一＋記述（文字）
		2-9	カリキュラム企画組織の構成員の任期	単一＋記述
		2-10	カリキュラム企画組織の構成員の総数	数量
		2-11	学科やコースの区分の有無	単一
		2-12	学科やコースの区分がある場合の区別	複数＋記述（文字）
		2-13	学科名、コース区分と募集定員、在籍者数	記述（文字）＋数量
		2-14	地域自治、地域分権に関連する内容の講義や講座の紹介	自由記述（文字）
		2-15	25年度から27年度(予定)の地域課題の例	複数＋記述（文字）
4	地域市民塾の講師について	2-16	地域市民塾の学科・コースについて、主担当講師の有無、および人数	単一＋数量
		2-17	主担当講師について	複数＋記述（文字）
5	地域市民塾のテキスト・教材について	2-18	学科・コースの受講者向け専用テキスト・教材の有無	単一
		2-19	問2-18の教材の形態	複数＋記述（文字）
		2-20	問2-18の教材の作成者	複数＋記述（文字）
6	地域市民塾の授業・講座等について	2-21	地域市民塾の授業・講座等の形態	複数＋記述（文字）
		2-22	地域市民塾が授業・講座等の会場として用いる施設の状態	単一＋記述（文字）
		2-23	問2-21のフィールドワークの実施場所	複数＋記述（文字）
		2-24	地域市民塾の教育においてケースメソッドを用いているか	単一
		2-25	問2-24のケースメソッドで活用されているケース教材の分野や内容	記述（文字）
		2-26	地域市民塾の受講料の設定	単一＋記述（文字）
7	地域市民塾の修了者について	2-27	地域市民塾の修了要件	複数＋記述（文字）
		2-28	修了者の進路とそれに対する行政の関与	複数＋記述（文字）
		2-29	修了者を構成員とする新たな組織や団体など	単一
		2-30	修了者の組織・団体に対する支援	複数＋記述（文字）
8	都市内分権(地域分権)と地域人材育成に關しての意見、感想	2-31	市(区)の課題や本調査に対するご感想、ご意見	記述（文字）

3.2 調査結果(第1部 都市内分権(地域分権))

3.2.1 都市内分権全般

(1) 都市内分権の実施状況

まず、市(区)で、都市内分権を実施しているか否かを問うたところ(Q1-1) 都市内分権について「既に実施している」は29団体(31.5%)であった。一方、「実施する予定はなく、検討もしていない」は51団体(55.4%)であり、調査対象とした都市自治体において、都市内分権はまだ過半には至っていないが拡がりつつある。

(2) 都市内分権の定義

市(区)における都市内分権の定義について問うた(Q1-2)。自由記述による回答のあった33団体の定義は、自治体の区域を分割した地域の単位(学区や旧町村等の範囲)、地域住民の主体的、自律的な活動による地域運営や、そのための権限、財源の移譲を構成要件とするものが多い。定義の長短も様々であるが、その中で比較的長文で、あるいは分説されている例を掲げると次のとおりである¹³⁾。

- ・「当市では地域内分権について、広域化した行政において、本庁権限の一部を住民により近い行政機関へ移すことで、地域の実情を反映した行政サービスの提供を目指す「行政内分権」と、一定区域内で生活する地域住民がまちづくり組織をつくり、行政と対等な立場で協力しながら、地域課題の解決や地域活性化に主体的に取り組む「住民自治による地域分権」(住民自治によるまちづくり)に区分し、定義している。」
(中国、中核市)
- ・「住民自治の基本単位として行政区域よりも狭域の単位を設定して、第1次生活圏における住民活動の総合的な連帯化を図り、地区住民参加システム拡充していくこと。」
(近畿、特例市)

(3) 都市内分権のすがた

次に、市(区)の都市内分権のすがたについて「1 行政内分権と地域自治組織への分権を併用している」、「2 行政内分権のみを行い、地域自治組織への分権は行っていない。」、「3 地域自治組織への分権のみを行い、行政内分権は行っていない。」、「4 その他」の選択肢で問うたところ(Q1-3) 併用が11団体(28.9%) 行政内分権のみが11団体(28.9%) 地域自治組織への分権のみが7団体(18.4%)の順となり、行政内分権の実施は地域自治組織への分権を若干上回っている。

次いで、そのような都市内分権のすがたを選択採用している理由について、自由記述で回答を求めた(Q1-4)。

回答団体のうち、併用タイプの団体については、例として次のような回答が得られた。

- ・「限りある行政経営資源を有効に活用するため、土木、環境保全、税務、福祉等の専

13) 以下、記述回答の末尾に付したカッコ書きは、回答団体の地域ブロック(北海道、東北、関東、中部、近畿、四国、九州・沖縄)と都市分類(政令指定都市、中核市、特例市(調査時。現「施行時特例市」)、東京都特別区)を示す。

門性の高い分野において本庁への集約化を進めている。一方で、概ね一中学校区に一つ設置している協働センター等出先機関において、住民票の交付等、日常的な窓口サービスを提供する体制をとっている。」（中部・政令指定都市）

- ・「市町の合併により市域が広域化したことから、まずは地域性を考慮した市民サービスの充実のため行政内分権に着手した。併せて地域と行政の現状及び課題を踏まえ、各地域における課題解決や地域活性化のため住民自治によるまちづくりを推進している。」（中国・中核市）
- ・「今後、人口減少・少子超高齢化が進む中、魅力的で活力あるまちであり続けるために、住民自治の原点に立ち戻り、『市民一人ひとりから始まるまちづくり』への転換を進める必要があり、そのための仕組みとして、上記のような都市内分権を進めている。」（関東・政令指定都市）

3.2.2 行政内分権について

(1) 目 的

行政内分権の目的（Q 1－6）については、「各地域特性に応じた行政サービスの提供を図るため」が18団体（64.3%）と最多で、「各地域の住民の意向やニーズをきめ細かく把握するため」が17団体（60.7%）で続いている。

(2) 範 域

行政内分権を行っている支所等の範域（地域）（Q 1－7）については、「小学校区より小さい集落単位」及び「小学校区単位」は各 0 団体（0%）、「中学校区単位」も 1 団体（3.6%）とほとんど見られず、「旧町村単位」10団体（35.7%）が多く、「その他」17団体（60.7%）として団体ごとに中学校区を超える独自の範域単位で支所等が設けられ、そこに対して行政内分権が行われている例が多いことが分かった。

3.2.3 地域自治組織への分権について

(1) 目 的

「地域自治組織への分権」を行っている目的を見ると（Q 1－9）地域自治組織への分権の目的は「各地域の住民の意向やニーズをに合った公共サービスを住民と協働して提供するため」が20団体（71.4%）と最も多く、次いで「標準的な行政サービスでは行き届かない、各地域の特性に応じた公共サービスの提供を図るため」が14団体（50.0%）で続いている。行政内分権の目的と比べると、上位 2 項目の順序が逆転している。

(2) 範域

次に、地域自治組織の範域（地域）（Q 1－10）については、「小学校区単位」10団体（38.5%）、「中学校区単位」5 団体（19.2%）、「旧町村単位」4 団体（15.4%）の順となっている。地域自治組織への分権の範域は、行政内分権における支所等の設置される単位の範域よりもはるかに狭い単位が主となっていることが分かる。

3.2.4 地域人材（地域側）

地域人材に係る調査結果はどうか。まず、地域（住民）側の地域人材について見た。

(1) 事務局体制

地域自治組織の事務局体制として常勤の事務局員の有無等を基準に問うたところ (Q 1-17) 「常勤の事務局員はおらず、市 (区) 職員が代行している。」: 6 団体 (24.0%) 「常勤の事務局員はおらず、随時、構成団体の役員が事務を担当している。」: 4 団体 (16.0%) と合わせて 4 割を占める一方、「常勤する民間雇用の事務局員がいる」のは 4 団体 (16.0%) にとどまっており、常勤の事務局員がいない場合が多い。

(2) 責任者

次に、地域自治組織の責任者の属性を見ると (Q 1-18) 「自治会連合会の役員 (会長等)」が 21 団体 (84%) と最多で、「その他の地縁型団体の役員 (会長等)」: 10 団体 (40.0%) 「市 (区) 行政職員の OB/OG」: 6 団体 (24.0%) 「民間企業社員の OB/OG」: 5 団体 (20.0%) が続く。その他はいずれも 2 割以下と少ない。

(3) 会計担当者

さらに、地域自治組織の運営上、重要な「会計担当者」の設置状況について見ると (Q 1-19) 「地域自治組織の会員団体メンバーによる無償ボランティア」: 17 団体 (68.0%) が最多となっている。なお「市 (区) が雇用して地域自治組織に配置した会計担当者」を選択した回答は無かった。

地域自治組織の会計に対する税理士等の専門家の助言を得られるような支援の有無 (Q 1-20) については、「行っていない」が 22 団体 (88.0%) であり、「行っている」は 3 団体 (12.0%) にとどまっている。

以上の(1)~(3)からも、地域自治組織の人的な体制は、「自治組織」というには揺籃期にあるものが少なくない。

(4) 研修

地域自治組織の組織役員や構成メンバーのみを対象とした研修の有無を問うたところ (Q 1-21) 対象者を限定した研修制度が、「ある」団体は 13 団体 (56.5%) と、「ない」団体の 10 団体 (43.5%) を 13 ポイント上回っている。

では、研修を実施している団体では、どのようなテーマや内容が取り上げられているのか (Q 1-22) 13 の選択肢のうち、「地域自治組織の事業・会計について (補助金・交付金、助成金等の手続き、予算と決算)」と「個別の地域課題 (福祉、環境、防災等) と関連施策」がいずれも 5 団体 (38.5%) と多くなっている。次いで「地域住民同士のコミュニケーションについて」と「市 (区) の地域自治、都市内分権の取組みについて」が 4 団体 (30.8%) と続いている。

3.2.5 地域人材 (市 (区) 行政側)

次に、市 (区) 行政側の地域人材について見た。都市内分権政策の構成要素 (後掲・表 2 参照) として設置されることの多い「地域担当職員」を取り上げた。

(1) 地域担当職員の設置

市 (区) で、地域自治組織と市 (区) の協働・連携等を担い、窓口となる職員として、「地域担当職員」制度の設置の有無を問うたところ¹⁴⁾ (Q 1-23) 地域担当職員制度が「ある」団体は 22 団体 (62.9%) で、「ない」団体の 13 団体 (37.1%) を 20 ポイント以上、

上回っている。

次に、地域担当職員制度がある22団体を対象に、担当職員の配置について、担当職員数と担当地域（地区）・地域自治組織を組合せた五つの選択肢で問うたところ（Q 1－24）「複数の職員が、特定の一つの地域（地区）を担当している」タイプが7団体（32%）で最多となっている。

こうした地域担当職員としてどのような職員が配置されるかについて、六つの選択肢で問うたところ（Q 1－26）「地域担当部署の常勤職員から選ばれた職員」：7団体（33.3%）が最多で、「地域担当部署に在籍するすべての職員（常勤・非常勤を問わない）」と、「再任用職員から選ばれた職員」が各5団体（23.8%）で続いている。

（2）職務

地域担当職員は、職務としてどのような役割を果たしているかを問うたところ（Q 1－29）「地域自治組織の事務局の職員にはなっていないが、住民の相談窓口や行政との連携窓口などの役割を行っている」が22団体中20団体（90.9%）と最多となっている。一方、「地域自治組織の事務局の職員となり、組織の運営に関与している」は1団体（4.5%）に留まる。

（3）研修

地域担当職員のみを対象とした職員研修の実施の有無（Q 1－30）については、「実施している」：11団体（52.4%）「実施していない」：10団体（47.6%）と、実施している団体が実施していない団体を上回っている。

地域担当職員に対する研修のテーマや内容（Q 1－31）を見ると、「市（区）内の地域自治組織の現状について」：7団体（63.6%）「地域住民とのコミュニケーションについて」：6団体（54.5%）「市（区）の地域自治、都市内分権（地域分権）の取り組みについて」：5団体（45.5%）が比較的多い。

これらの地域担当職員に特に求められる能力について、地域人材や公務員人材に係る先行研究¹⁴⁾を参考に24の能力の選択肢を列挙して問うた（Q 1－32）。いわば研修等によって開発あるいは向上が期待されている能力が何かということである。

すると、回答のあった20団体において地域担当職員に求められる能力としては、多い順に「コミュニケーションスキル（報告・連絡・相談）」、「対人感受力（周りの住民・職員の心の動きを察知し、それに応じて行動できる特性）」、「ファシリテーション（人々の活動を支援し、良い方へと舵取りする）」に関する知識・スキルがそれぞれ、20団体（100.0%）、18団体（90.0%）、17団体（85.0%）と多くなっている。一方、少ない順に見ると、「条例制定など政策法務に関する知識」が1団体（5.0%）であるほか、「公会計に関する知識」、「マーケティングやファイナンスなど経営に関する知識」、「リスクテイク（不確定な状況の中で、あえてリスクをとる決断力）」が各2団体（10.0%）に留まっている。「地域担当職員」は、「地域政策」や「地域経営」の担当者として、どちらかといえば専門性よりも、エージェン

14) 地域担当職員の呼称は、市（区）によって「地区担当職員」等いろいろな名称があることから、設置趣旨が同じであれば「ある」との回答を求めている。

15) 山中〔2011〕による能力列挙を援用した。なお、地域人材に求められる能力については、土山〔2005〕川端〔2007〕なども参照。

トやファシリテーターとしての能力が強く期待されているようである (図3)。

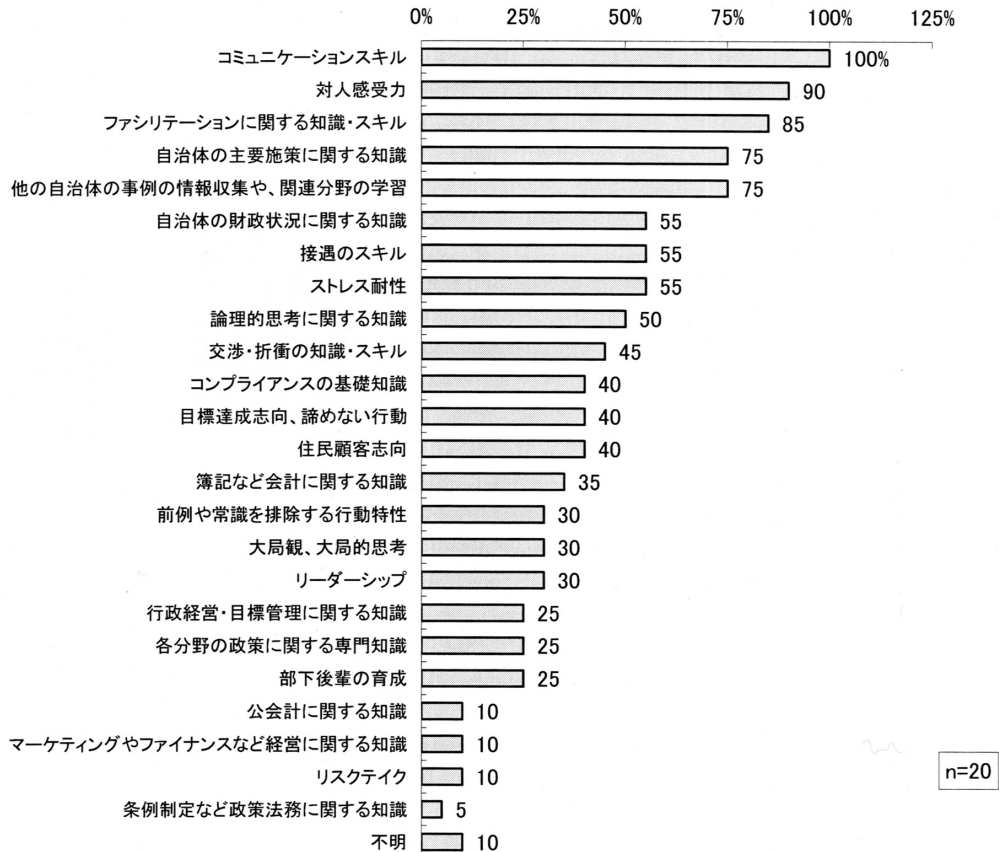


図3 地域担当職員に求められる能力

3.3 調査結果 (第2部 地域市民塾)

3.3.1 地域市民塾全般

第2部のはじめに、「地域市民塾」に該当する市民大学や市民向けの講座等の有無、および開設年度を問うたところ (Q2-1) 「ある」が34団体 (37.4%) 「ない」が57団体 (62.6%) となっている。都市自治体でも、地域人材育成に対する恒常的な仕組みは、標準装備の段階に至るには未だ距離感がある。とはいえ、既に4割近い団体にこうした仕組みが整備されてきていることは注目に値する。

地域市民塾に該当する講座を開設している34団体について、その設置主体や運営主体を問うたところ (Q2-2) 設置主体は「自治体」が29団体 (85.3%) と最多で、非営利法人など他を大きく引き離している。一方、運営主体は「自治体」が18団体 (56.3%) で最も多いが、設置主体の場合とは30ポイント以上の差がある。運営主体では「自治体」に次いで「NPO 法人」：3団体 (9.4%) や「公益社団・財団法人」：2団体 (6.3%) などが担い手として登場している (図4参照)。

3.3.2 意思決定機関

地域市民塾を設置していると回答した団体に対して、その地域市民塾に理事会や運営委員会などの意思決定機関（以下「意思決定機関」という）が設置されているかを問うたところ（Q 2 - 3）意思決定機関が「ある」のは34団体中7団体（20.6%）にとどまり、独立した意思決定を成しうる組織として位置づけられているものは未だ少数である。

こうした地域市民塾の意思決定機関の代表者（理事長、委員長、塾長など）の属性を見ると（Q 2 - 4）「外部の教育機関の人材（大学教授など）」と「その他」が各3団体（42.9%）ある。また、意思決定機関の構成員（委員等）の任期を見ると（Q 2 - 5）「2年間」が6団体（85.7%）と最多で、「現職在任中」は1団体（14.3%）に過ぎない。また、これら意思決定機関の構成員の総数（Q 2 - 6）は、平均9.7人であった。

3.3.3 カリキュラム企画組織

地域市民塾における企画委員会などのカリキュラム企画組織の有無、および名称を見ると（Q 2 - 7）「ある」のは34団体中7団体（20.6%）である。

カリキュラム企画組織の代表者（企画委員長など）の属性を見ると（Q 2 - 8）「その他」4団体（57.1%）「外部の教育機関の人材（大学教授など）」2団体（28.6%）となっている。カリキュラム企画組織の構成員の任期（Q 2 - 9）は、「2年間」及び「現職在任

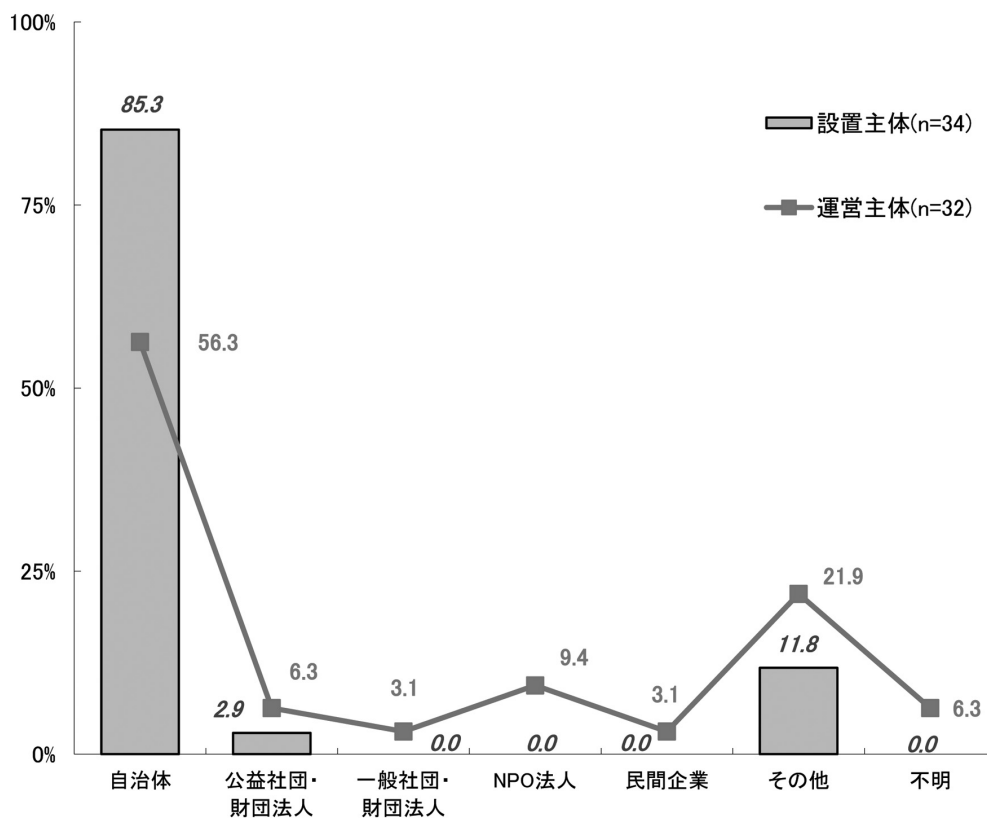


図4 地域市民塾の設置主体と運営主体

中」がそれぞれ3団体(42.9%)となっている。また、カリキュラム企画組織の構成員の総数(Q2-10)は、平均8.1人であった。

次に、カリキュラムにおいて学科やコースの区分を見ると(Q2-11)「ある」6団体(85.7%)「ない」1団体(14.3%)で、学科やコースの区分(Q2-12)は、「学習分野・テーマによる区分」が4団体(66.7%)と、「入門、初級、中級、上級など学習内容の難易度の段階による区分」や「その他による区分」各1団体(16.7%)を上回っている。

こうしたカリキュラムの中で「地域課題」の例としてどのような課題が取り上げられているかを平成25、26、27年度の3カ年度について問うた(25・26年度の実績と、27年度の予定)(Q2-15)。その結果、3カ年度にわたり上位3項目(「その他」を除く)の順位は変わらず、次のように推移している。

①「地域在住の高齢者対応」：[25年度]13団体(59.1%)～[26年度]14団体(56.0%)～[27年度]17団体(68.0%) ②「歴史・文化環境の保護・再生」：[25年度]11団体(50.0%)～[26年度]11団体(44.0%)～[27年度]11団体(44.0%) ③「自然環境の保全・再生」：[25年度]9団体(40.9%)～[26年度]8団体(32.0%)～[27年度]10団体(40.0%)となっている。上位3課題のうち②「歴史・文化環境の保護・再生」や③「自然環境の保全・再生」が概ね横ばいであるのに比して、①「地域在住の高齢者対応」を取り上げる団体が年々増えていることが分かる。

3.3.4 講師

地域市民塾の学科・コースにおいて、主担当者として複数回あるいは連続して講義等を行う講師(以下「主担当講師」という)の有無、およびその人数を問うたところ(Q2-16)6団体中5団体(83.3%)が主担当講師が「いる」と回答している。主担当講師の属性を見ると(Q2-17)「大学教員」4団体(80.0%)「コンサルタント(独立または企業所属を問わない)」、「テーマ型団体(NPOなど)の役職員」が各2団体(40.0%)となっている。

3.3.5 テキスト、教材

学科・コースの受講者向け専用テキスト・教材の有無を見ると(Q2-18)6団体中4団体が「ある」(66.7%)2団体が「ない」(33.3%)と回答している。「ある」と回答した団体に教材の形態を問うたところ(Q2-19)「各学科・コースごとに用いられるレジュメ(未製本)」は4団体すべてが、また「DVDなどの映像媒体」を2団体が使用している。

教材の作成者を見ると(Q2-20)「市民塾事務局から外部の専門家や講師に執筆等を依頼(委託等)」が2団体(50.0%)「企画委員等の市民塾に関係のある専門家」、「市民塾の事務局職員」が各1団体(25.0%)となっている。「市民塾の修了生」が作成している例はなかった。

3.3.6 授業・講座等

地域市民塾の授業・講座等の形態を見ると(Q2-21)「講義」33団体(97.1%)が最多で、「グループ学習」27団体(79.4%)「フィールドワーク」21団体(61.8%)が続き、過

半数の団体が採用している形態はこの3種類であり、「ゼミナール（演習）」は14団体（41.2%）とまだ半数に満たない（図6）。

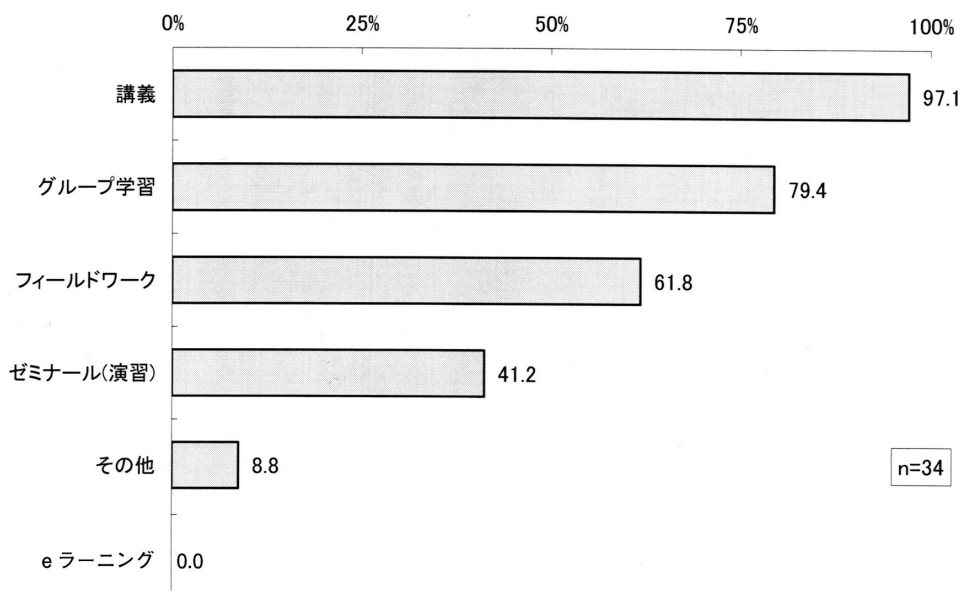


図6 地域市民塾の授業・講座等の形態

次に、地域市民塾が授業・講座等の会場として用いている施設の状態を見ると（Q2-22）「地域市民塾の専用施設ではないが、毎年継続的に単一の施設を使用している」13団体（38.2%）が最多で、「地域市民塾の専用施設が無い場合、開講のつど空いている公共施設を予約、使用している」8団体（23.5%）「地域市民塾の専用施設ではないが、毎年継続的に複数の施設を使用している」6団体（17.6%）が続く。一方、「地域市民塾の専用施設がある」と回答した自治体が5団体（14.7%）あることは注目される（関東、北陸の自治体である）。

授業・講義の形態として「フィールドワーク」を行っている21団体に、対象とする「フィールド」の場（所）を問うたところ（Q2-23）「中心市街地」10団体（47.6%）「商店街」8団体（38.1%）「福祉施設」7団体（33.3%）「中山間地」5団体（23.8%）の順となっている。

地域市民塾の教育において、教材や講座等でケースメソッド¹⁶⁾が用いられているか否かを問うと（Q2-24）「用いられている」8団体（24.2%）「用いられていない」25団体（75.8%）であった。ケースメソッドを用いている団体において、活用されているケース教

16) 本調査では、ケースメソッドについて高木監修、竹内〔2010〕に依拠し、次のように用語解説を付した。

「ケースメソッドとは、「ケース教材をもとに、参加者相互に討議することで学ばせる授業方法」をいう。「ケーススタディ」は「事例研究またはその成果物」であり、ケースメソッドは「授業方法」を指す。なお、「ケーススタディ」を「組織内外の実例をそのまま、あるいは教育用に作成し直したものや、教育用に仮想事例を創作したものを研究することにより、目的とする能力を向上させようとするもの」というように、事例研究を通じた教育の意味で用いることもある。」

材の分野や内容について問うたところ (Q 2-25) 「他地域の課題」(関東、政令指定都市) 「成功事例」(中国、特例市) 「生涯学習」(中部、中核市) などの回答が得られた。

また、地域市民塾の受講料の設定状況を問うたところ (Q 2-26) 「無料」15団体 (45.5%) が最多で、「有料：受講期間全体について一括払い」14団体 (42.4%) も同程度に上る。「有料：受講期間全体をいくつかの期間 (学期) に分けて分割払い」は2団体 (6.1%) にとどまる。

地域市民塾の修了要件について見ると (Q 2-27) 「所定の出席回数」23団体 (71.9%) が最多となっており、「レポート、論文の提出」5団体 (15.6%) が続く。「筆記試験の成績」や「口頭試験の成績」による団体は見られない。

3.3.7 修了者

地域市民塾の修了者の修了後の進路と、それに対する市 (区) 行政の関与について問うたところ (Q 2-28) 「市 (区) 内の様々な地縁団体やテーマ型団体で活動している...市 (区) 行政は、修了者を、個別の団体に紹介したり繋いだりはしていない」が19団体 (57.6%) 「地域自治組織のリーダーやスタッフとして活動している...市 (区) 行政は、修了者を、個別の地域自治組織に紹介したりつないだりはしていない」14団体 (42.4%) 「市 (区) のさまざまな施策や事業で必要とする業務の担い手となっている...市 (区) 行政は、修了者に対しては、各人の自由に任せ、特に何もしていない」12団体 (36.4%) が続く。

一方、「市 (区) 内の様々な地縁団体やテーマ型団体で活動している...市 (区) 行政は、修了者を、人材を必要としている個々の団体に紹介し、両者をつないでいる」3団体 (9.1%) 「市 (区) のさまざまな施策や事業で必要とする業務の担い手となっている...市 (区) 行政は、修了者を「地域人材バンク」のような仕組みに登録し、担い手の募集機会があれば登録者に連絡し、応募を勧誘している」は2団体 (6.1%) 「地域自治組織のリーダーやスタッフとして活動している...市 (区) 行政は、修了者を、人材を必要としている個々の地域自治組織に紹介し、両者をつないでいる」は0団体 (0%) である。修了者に対して市 (区) 行政がフォローをすることはまだ限られた取組みにとどまっており、関与しない傾向がうかがえる。

次に、地域市民塾の修了者を構成員とする新たな組織 (同窓会、同期会) や団体・NPO 等の有無を問うたところ (Q 2-29) 「ある」が19団体 (57.6%) 「ない」が14団体 (42.4%) となっている。

そして、これら修了者の組織・団体に対する市 (区) の支援を問うたところ (Q 2-30) 「地域市民塾の担当課と定期・不定期に意見交換を行っている」、「市 (区) の広報媒体を通じて、修了生の組織・団体の活動について広報を支援している」が各6団体 (40.0%) 次いで「市 (区) の施策や事業において人材を必要とする機会等の情報提供を行っている」が3団体 (20.0%) で、「助成金や補助金など経済的支援を行っている」は2団体 (13.3%) にとどまる。

地域市民塾を修了した地域人材に対する市 (区) 行政による支援は淡白な団体が多く、PPP のパートナーとして公共性のある具体的な業務につなげる支援を行っているところはまだ多くはない。

4 小 括

以上、都市自治体に対するアンケート調査結果の要旨を見てきた。最初の問題関心に立ち返り、地域人材の需要と供給という観点から、現状に見られる課題とその解決の方向性について検討する。

4.1 都市内分権：地域人材の需要の場

今回調査対象とした都市自治体はいずれも20万人以上数百万人にいたる人口規模を擁し、市町村合併等で区域も拡大している団体が少なくない。そうした自治体が、都市内分権という政策を選択し、地域特性を活かしつつ、自らの自治体に最もふさわしいと考えられる都市内分権の類型を選択し、そこへ至る行程管理を行うことは、政策の規模としても決して容易なものではない¹⁷⁾。市（区）行政にとっては、少なくとも数年間、さらにはもっと長期にわたり様々な人的・物的資源を投入し、市民と伴走しながらともにその政策効果を検証していく責務をもたらす。

筆者はこれまで、こうした都市内分権を、それ自体、公共政策の一つ、いわば地域共治政策の例として考えていく必要性を指摘するとともに、地域共治（ローカル・ガバナンス）の内容として行われる公共サービスの提供の種類や質・量を、いかに当該市（区）行政と地域住民（あるいは地域自治組織）が分担するか、また、それに対応した地域人材の結集をいかに図るかを検討するための枠組みを提示してきた¹⁸⁾。

都市内分権という政策を PPP により展開する場合には、人的資源の調達先は行政組織内に限らず、様々な地域社会に拡がるとともに、そこで必要とされる地域人材は、「都市内分権（地域分権）政策の10要素」の要素を具現化することと対応させて考えることができる（表2の(4)⑤参照）。

今回の調査の結果、都市自治体の相当数の団体が都市内分権政策を選択し、さまざまな試行錯誤を重ねながら前進している姿が明らかになった。都市内分権のための制度設計は、実は、個々の自治体が必要とする地域人材の需要の一つの局面を明らかにすることにつながる。行政内分権と地域自治組織への分権の組み合わせにより類型選択した都市内分権の「かたち」に応じて、市（区）行政側、地域（住民）側に求められる地域人材像がそれぞれ明らかにされていくのである。

今回の調査に対する総括的な意見・感想を求める設問（Q2-32）に対して、ある自治体は次のように述べている。

- ・「本市では地域自治組織への分権として、平成24年度から「自治協議会」の設立に向けたモデル事業に取り組んでおり、本年度から市内全域を対象とした取組を行うこととしています。現時点では検討初期の段階ですが、将来的には地域担当者制度の導入

17) 都市内分権の類型選択および行程管理について、初谷 [2014b] 参照。

18) 初谷 [2013b]。

表2 都市内分権（地域分権）政策の10要素

政策デザインと 政策過程	項目	政策の構成要素		
			市(区)行政	地域(住民)
1 政策デザイン (予備的分析プロセス)	(1) 「地域分権」という政策課題設定の契機(動機・機運)	①契機 (動機・機運)	①-A 市(区)行政側の契機	①-B 地域(住民)側の契機
2 政策デザイン (政策目的の明確化、目的達成手段の選択・提示) 政策過程 (政策立案、政策決定に相当)	(2) 地域のビジョンの共有と計画、法的担保	②計画	②-A 地域・コミュニティ計画 (行政計画)	②-B 地域・コミュニティ計画 (地域自治組織等による計画)
		③法的担保	③ 条例・規則等	同左
3 政策過程 (政策執行、政策評価、修正・改善)	(3) 地域分権により地域自治の多様な担い手が参画・協働できる「場」の確保、組織	④活動組織	④-A-1 支所・出張所等の組織 ④-A-2 専任組織(部課)	④-B 地域自治組織
	(4) 地域分権に必要な資源の確保	⑤人材	⑤-A-1 専任組織(部課) ⑤-A-2 地域担当制 (各部局、地域サポート職員等の専任スタッフ)	⑤-B 地域(公共)人材 (地域活動の担い手の確保、育成)
		⑥施設・設備	⑥-A 支所・出張所等の施設・設備	⑥-B 地域自治組織の活動拠点施設・設備 (集会所等)
		⑦財源	⑦-A-1 地域予算 (予算提案を受けて措置)	⑦-B-1 地域活動に対する補助金、助成金 ⑦-B-2 地域自治組織に対する一括交付金
		⑧情報	⑧-A 地域に係る行政情報	⑧-B 地域情報
		⑨ネットワーク		⑨中間支援組織 (地域型活動とテーマ型活動の連携・協働の調整、促進等)
	(6) 地域分権政策の評価、修正・改善	⑩政策評価システム	⑩ 政策評価システム (市(区)行政と地域双方、市民、外部等)	同左

(出所) 初谷 [2014b] の1 (22-25頁) で示した政策デザインと政策過程の順序に基づき、筆者作成。なお、八尾市、財地方自治研究機構 [2010] における政策要素の区分例も参照した。

や地域活動の中心的な役割を担う人材の育成に向けた取組を実施していきたいと考えています。」(九州・沖縄、特例市)

地域人材の需給関係もまた地域特性の顕著に表出する部分であることを念頭に置きつつ、個々の自治体の都市内分権の制度設計が進められることを期待したい。

4.2 地域市民塾：地域人材の供給システム

次に、前節のようなローカル・ガバナンスにおける地域人材の需要の高まりと地域ごとの個性化に応えるためには、地域人材の供給システムについても、需要の状況に的確に対応した仕組みづくりが不可欠である。

筆者は、本論の2.2でも要約したように、受講者のニーズと地域市民塾の仕組みづくりに関して、これまで、①市民の内発的要請のありかを把握する必要、②非職業型の地域人材育成が重要、③地域市民塾運営への市民参画、修了後の活用、地域共治への寄与を意識した仕

組み化、④地域人材のリーダーからフォロワーにいたる「多層性」への注目、⑤地域市民塾を修了した人材の活用・機会として「多様性」の確保、⑥運営コストを負担する受益者の範囲の拡張の6点を指摘してきた。

今回の調査により、全国の都市自治体が、都市内分権の推進に伴い、行政職員あるいは地域自治組織の構成メンバーに対象者を特化した研修を行っていることは改めて確認できたが、その研修内容は、まだ十分なものとは言い難い。

今回の調査に対する総括的な意見・感想を求める設問（Q2-32）に対して、自治体の回答には、修了者の活用について次のような記述がみられる。

- ・「地域市民塾（地域づくり大学）の1年間の成果（カリキュラム・ターゲット）を検証する必要がある。大学修了者の進路のあり方について構築する必要がある。」（中部、政令指定都市）
- ・「（本市の課題）第2部に関して・地域市民塾修了後における受講生の活動の場の情報提供やその他人材活用方法について検討が必要である。
- ・市民活動実践者の参加が多いため、新規受講者の参加を増やしたい。
- ・市民塾の受講生として、本市職員の参加も増やしたい。」（九州・沖縄、中核市）
- ・「修了者と地域活動とをつなぐコーディネート・地活協との連携・本市で実施している人材育成にかかる研修等との連携・体系化」（近畿、政令指定都市）
- ・「〔地域市民塾の修了者について〕もととも地域の各種団体に所属している者は、講座修了後も各団体でスキルを活かし活動を続けていると思うが、どの団体にも所属していない者については、講座終了後うまく地域活動へ参加していけるよう支援体制を整備することが課題である。」（四国、特例市）

これらの意見からは、地域市民塾の「出口」における行政による支援の重要性が改めて浮かび上がってくる。筆者の地域市民塾の定義に立ち返るならば、たんなる生涯学習機関ではなく、当該自治体のPPPと密接にリンクし、自治体経営に積極的に連動させる仕組みづくりが求められているといえるだろう。

おわりに

以上、本論では、筆者の「ローカル・ガバナンスを担う人材育成におけるケースメソッドの有効活用に関する研究」の一環で行った都市自治体に対するアンケート調査の結果を紹介し、表題の「ローカル・ガバナンスを担う地域人材育成」に関する都市自治体の現状と課題について整理し、検討を加えた。

調査により明らかになった多くの地域市民塾の具体的事例については、その教育内容、修学の仕組み・方法等について、今後さらに調査研究を進めていくこととしたい。

本研究は、「市民・住民向けケースメソッドの探索と事例教材の作成」にまで至ることを目指しているが、これらの成果は別稿に譲りたい。

謝辞

本調査研究を進めるにあたり、ご多忙の中、筆者のアンケート調査(「都市自治体の都市内分権(地域分権)と地域人材育成に関する調査」)にご回答、ご協力をいただきました都市自治体の関係者の皆様に厚く御礼申し上げます。

付記

本論は、平成26年度大阪商業大学研究奨励費による研究成果の一部である。

参考文献

- 石平春彦 [2010] 『都市内分権の動態と展望 民主的正統性の視点から』 公人の友社。
- 柏原誠・西村茂・自治体問題研究所編 [2012] 『指定都市の区役所と住民自治』 自治体研究社。
- 川端大二 [2007] 『政策人材の育成 自治体経営の再創造に向けて』 ぎょうせい。
- 公益財団法人日本都市センター [2014] 『地域コミュニティと行政の新しい関係づくり～全国812都市自治体へのアンケート調査結果と取組事例から～』 公益財団法人日本都市センター。
- 財団法人地域活性化センター [2011] 『『地域自治組織』の現状と課題～住民主体のまちづくり～調査研究報告書』 財団法人地域活性化センター。
- 総務省地域力創造グループ地域振興室 [2014] 『RMO(地域運営組織)による総合生活支援サービスに関する調査研究報告書』 総務省。
- 高木晴夫監修、竹内伸一著 [2010] 『ケースメソッド教授法入門』 慶應義塾大学出版会。
- 土山希美枝 [2005] 『地域人材を育てる自治体研修改革』 公人の友社。
- 名和田是彦 [1998] 『コミュニティの法理論』、創文社。
- 名和田是彦 [2002] 「近隣政府・地域自治のしくみを考える」『市政研究』 第134号。
- 初谷勇 [2012] 『公共マネジメントとNPO政策』 ぎょうせい。
- 初谷勇 [2013a] 「第三章 地域市民塾の可能性」環山楼市民塾運営実行委員会 [2013] 『環山楼市民塾2011 平成二十二年度講座記録集』 大阪経済法科大学出版部、63-109頁。
- 初谷勇 [2013b] 「「協働」と「地域分権」の総合的展開における市民社会組織の方向性 東大阪市リージョンセンター企画運営委員会を事例として」『地域と社会』 第16号。
- 初谷勇 [2014a] 「地域活性化政策と地域ブランド政策の連携 釜石復興支援を事例として」『大阪商業大学論集』 第9巻第4号(通号第172号) 21-42頁。
- 初谷勇 [2014b] 「地域分権の制度設計と行程選択」日本地方自治研究学会編『地方自治の深化』 清文社。
- 八尾市、(財)地方自治研究機構 [2010] 『八尾市における地方分権の推進に関する調査研究』 八尾市、(財)地方自治研究機構。
- 山中俊之 [2011] 『自治体職員のための人材開発ハンドブック』 関西学院大学出版会。
- 龍谷大学地域人材・公共政策開発システムオープン・リサーチ・センター(LORC) [2008a] 『地域公共人材教育研修の社会的認証システム』(地域公共人材叢書第3巻) 日本評論社。
- 龍谷大学地域人材・公共政策開発システムオープン・リサーチ・センター(LORC) [2008b] 『地域公共政策をになう人材育成』(地域公共人材叢書第2巻) 日本評論社。

Denhardt, Robert B., and Janet Vinzant Denhardt, [2000] “The New Public Service: Serving Rather than Steering,” *Public Administration Review* 60(6), 549-559.

ウェブサイト

一般財団法人地域公共人材開発機構

www.colpu.org. (最終閲覧日：2015年10月15日)